Gemeente Zeewolde

Beleidskader Inwonersbetrokkenheid



Zeewolde

21-10-2024

Voorwoord

Dit is het beleidskader inwonersbetrokkenheid van de gemeente Zeewolde. Met kaders en randvoorwaarden is met dit beleidskader richting gegeven aan de Inwonersbetrokkenheid. Dit past bij één van de uitgangspunten in het collegeprogramma 2022-2026 van Zeewolde. Het college ziet graag meer betrokkenheid tussen de gemeente en inwoners en organisaties van Zeewolde. Ook de gemeenteraad zet zich hiervoor in.

Het beleidskader licht toe waarom er beleid voor inwonersbetrokkenheid nodig is, en wat de speerpunten en ambities vanuit de gemeente zijn. De representatieve democratie blijft het vertrekpunt (college en de raad), maar wordt aangevuld vanuit participatie door de overheid en maatschappelijke initiatieven. Vanuit het college en de raad zijn dan ook kaders en overwegingen meegegeven voor dit beleid. Het beleid heeft daarnaast te maken met landelijke wetgeving.

Inwonersbetrokkenheid en participatie liggen dicht bij elkaar. Er is gekozen voor de term inwonersbetrokkenheid om aan te geven dat de gemeente voor een brede aanpak kiest. Met participatie bedoelen we het betrekken (laten meedenken of bepalen) van inwoners en organisaties bij beleid, plannen en ontwikkelingen die hen aangaan. Dit valt dus onder de inwonersbetrokkenheid.

Er is een zorgvuldig proces aan dit beleid vooraf gegaan. Er is veel kennis opgedaan uit voorbeelden van andere gemeenten, maar er is ook veel geleerd uit onderzoek en wetenschap die zich over participatie hebben gebogen. De verschillende overtuigingen en meningen rondom het betrekken van inwoners die in de maatschappij in het algemeen spelen hebben we tot ons genomen.

Naast de opgedane kennis, is er verschillende malen overleg geweest met de werkgroep Participatie & Communicatie van de gemeenteraad. Het resultaat hiervan is dat zij kaders voor het beleid Inwonersbetrokkenheid hebben meegegeven.

Dit beleidskader maakt de uitgangspunten rondom Inwonersbetrokkenheid in de gemeente Zeewolde duidelijk. Op dit beleidskader volgt een toetsingskader. Het toetsingskader kan gezien worden als een handleiding of stappenplan, dat ingaat op hoe het beleid uitgevoerd wordt. Ook de instrumenten die de gemeente daarbij gaat inzetten worden daarin toegelicht. Het toetsingskader is in ontwikkeling.

Samen met inwoners en organisaties werken we aan een mooier Zeewolde.

Beleidskader Inwonersbetrokkenheid

Inleiding

Inwoners actief betrekken bij vraagstukken in Zeewolde is één van de uitgangspunten in het collegeprogramma 2022-2026. Overheidsparticipatie, inwonersparticipatie en het uitdaagrecht komen hierin expliciet terug. Dit beleid geeft de kaders en overwegingen vanuit de gemeente Zeewolde aan.

Waarom beleid voor inwonersbetrokkenheid?

De samenleving verandert door diverse ontwikkelingen, die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor het functioneren van de democratie. Vooral op het gebied van legitimiteit en representativiteit kunnen deze veranderingen invloed hebben. Een ineffectief of tegenwerkend overheidsbeleid kan ontstaan wanneer de overheid onvoldoende inzicht heeft in de behoeften en wensen van haar inwoners. Tegelijkertijd is er vanuit de samenleving steeds meer behoefte om mee te denken en invloed uit te oefenen op beleidsvorming. Sommige groepen voelen zich namelijk achtergesteld. Meer directe democratie en betrokkenheid van inwoners geeft hen de kans om actief mee te beslissen over kwesties die hen aangaan, waardoor nieuw beleid en plannen beter aansluiten op hun leefwereld.

Het proces waarmee beslissingen tot stand komen is een belangrijke factor voor het vertrouwen in de overheid, nog afgezien van de daadwerkelijke uitkomsten ervan. Openheid, eerlijkheid, een gelijke behandeling en het nakomen van beloftes zijn belangrijke aspecten. Essentieel is zorgen voor goede, begrijpelijke en relevante informatie zodat inwoners een goed oordeel kunnen vormen over de betrouwbaarheid en rechtvaardigheid van het proces. Het doel is om in dat proces goed te luisteren naar de belangen van iedereen en tot passende en duurzame keuzes te komen, met zorgvuldige afweging van het algemeen belang.

Speerpunten en ambities

De bevindingen uit verschillende onderzoeken naar participatie, ervaringen van andere gemeenten, maar zeker ook gesprekken met collega's vormen de basis voor de opgave Inwonersbetrokkenheid. In het collegeprogramma stelt het college drie speerpunten op:

- ruimte voor participatie en inspraak van inwoners en ondernemers.
- openbaarheid en inwoners informeren als primair uitgangspunt.
- een open wijze van besturen. Inwoners worden zo vroeg mogelijk betrokken bij de voorbereiding van belangrijke beslissingen.

Inwonersbetrokkenheid wordt breed gezien, van het informeren van inwoners tot ze mee laten beslissen of de ruimte geven om zelf initiatieven aan te dragen. Vaak is er wel al inkadering aan de voorkant, niet altijd is alles mogelijk. Deze inkadering komt mede voort uit de politieke prioriteiten, die in het collegeprogramma zijn uitgewerkt. Via representatieve democratie (gemeenteraadsverkiezingen) is gekozen voor deze kaders.

Het uiteindelijke doel is dat het betrekken van inwoners zo vanzelfsprekend en goed ingeregeld in de organisatie is, dat het geen aparte portefeuille meer is. Er is dan sprake van weerbaar beleid dat niet afhankelijk is van de betreffende wethouder, omdat alle ambtenaren weten of en hoe inwoners betrokken moeten worden bij het maken, uitvoeren en evalueren van beleid.

Kaders

Beleid voor inwonersbetrokkenheid is een wens van het college, maar heeft ook een basis in de landelijke wetgeving.

Landelijke wetgeving

Verschillende wetten geven aan dat inwoners betrokken moeten worden, en geven inwoners de mogelijkheid voor hun eigen initiatieven. Voorheen was in de wet geregeld dat inwoners inspraak kunnen hebben bij de voorbereiding van beleid. Dit is in 2024 uitgebreid naar betrokkenheid bij zowel de voorbereiding, als de uitvoering en evaluatie van beleid met de wet Versterking participatie op decentraal niveau. Hiermee krijgen inwoners, maar ook maatschappelijke partijen, meer invloed en zeggenschap en is er meer ruimte voor hun initiatieven.

Deze wet regelt ook de mogelijkheid van het uitdaagrecht (ook bekend als *Right to Challenge*). Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun gemeente verzoeken hen de uitvoering van een gemeentelijke taak te laten overnemen als zij denken deze taak beter en goedkoper te kunnen uitvoeren. Denk aan het onderhoud van een park, het beheer van sportvelden of andere maatschappelijke voorzieningen.

Ook in de Omgevingswet heeft participatie een belangrijke rol gekregen. De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie om belanghebbenden te betrekken bij het proces rondom een project of activiteit. Hiervoor is apart beleid vastgesteld. Dit beleidskader is wel van toepassing voor participatietrajecten waarbij de gemeente het initiatief neemt.

Kaders van de raad

De gemeenteraad heeft nagedacht over de kaders van participatie. Zij vertegenwoordigt de hele gemeenschap in Zeewolde en maakt afwegingen in het algemeen belang daarvan. In samenwerking met de raad is gekomen tot een heldere kaderstelling ten aanzien van participatie, passend bij de lokale context. Daarmee krijgt de inwoner duidelijkheid over wat wanneer verwacht mag worden, welke mogelijkheden er zijn en de procedures. De gemeenteraad van Zeewolde vindt de volgende uitgangspunten essentieel voor inwonersbetrokkenheid:

1. Inclusiviteit en diversiteit
2. Transparantie en toegankelijkheid
3. Helderheid en eenduidigheid
4. Burgerinitiatieven

Overwegingen van het college

Participatie is niet iets om ‘af te vinken’, maar een middel om samen met inwoners en organisaties tot de best mogelijke oplossing voor een vraagstuk te komen. Ervaringen en kennis wordt gedeeld.

Het participatiebeleid is ***breed*** opgesteld met betrekking op alle domeinen van de gemeente. Er wordt gekozen voor een ***eenduidige*** werkwijze. De aanpak en manier van participatie is dus in de basis gelijk voor iedereen. Wel is er per traject ruimte voor ***maatwerk*** om een goede aansluiting te vinden met dat wat nodig is.

In de dagelijkse praktijk is er al veel interactie met de samenleving. Ervaringen van trajecten uit het verleden en in de toekomst worden meegenomen in dit beleid en bijbehorend toetsingskader. Bestaande manieren van betrekken van inwoners en organisaties vallen één-op-één onder dit beleidskader. Het beleid kan aangepast worden wanneer er nieuwe inzichten zijn.

Interne samenwerking wordt actief opgezocht om als één gemeente met inwoners en organisaties in gesprek te gaan. Dit geldt voor de interne teams, en voor het college en de raad.

Interne en externe belanghebbenden

Betrokkenen

Inwonersbetrokkenheid is een opgave die niet kan zonder samenwerking met andere partijen. Inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers worden betrokken. De stakeholders verschillen per participatietraject en worden vooraf in kaart gebracht. Daarnaast vindt er samenwerking plaats met verschillende collega's op meerdere beleidsterreinen. Juist daar waar beleid ontwikkeld wordt, is de vraag waar participatie mogelijk is en op welke manier. Beleidskaders gaan daar handvatten voor geven. Het team Ruimtelijke Plannen en Vergunningen heeft direct met participatie te maken via de Omgevingswet. Ook Beheer Openbare Ruimte, Maatschappelijke Ontwikkeling en Ondersteuning, Sport en Recreatie, Wonen en Economie en het Publiekscentrum hebben bij de uitvoering van hun werk dagelijks interactie met inwoners van Zeewolde. Afstemming in de hele ambtelijke organisatie is nodig om het beleid op elkaar te laten aansluiten. Ook is er een belangrijke rol weggelegd voor het team dat de communicatie verzorgd.

Diverse geluiden in de samenleving

Voor sommige inwoners is de afstand tot de politiek en overheid groter dan voor anderen. Deze groep mensen laat weinig van zich horen in participatietrajecten. Ondanks dat ze de overheid het hardst nodig hebben, is het vertrouwen in de overheid het laagst. Met name mensen met een lager opleidingsniveau zien weinig politici die op hen lijken en zij ervaren een verschil in taal en communicatie. Dit kan hun politieke wantrouwen vergroten.

Hun belangen lijken minder goed vertegenwoordigd in de landelijke politiek. En niet alleen de vertegenwoordiging, ook het daadwerkelijk terugzien van hun standpunten in beleid zien kwetsbare groepen niet voldoende. Hbo- en wo-opgeleiden vinden vaker dat de politiek responsief is, in tegenstelling tot mensen tot en met een vmbo of mbo-opleiding.

Er is vaak sprake van een participatieparadox; hoe meer mogelijkheden er zijn om te participeren, hoe groter de ongelijkheid is tussen de groepen die er wel en geen gebruik van maken. Laagopgeleide of minder assertieve burgers trekken aan het kortste eind tegenover welbespraakte burgers die van zich laten horen. De groep die meedenkt, meepraat en soms ook meebeslist blijkt vaak weinig divers. Het is een uitdaging om de stem te versterken van burgers die zich niet of weinig laten horen, deels omdat ze zich niet uitgenodigd voelen of omdat ze beperkingen voelen om zich uit te spreken. Nieuwe vormen van participatie zorgen mogelijk voor nieuwe drempels en nieuwe ongelijkheden.

De nieuwe verplichting of wens om participatie te organiseren zorgt voor meer controle voor initiatiefnemers van plannen. Inwoners die niet goed zijn toegerust op effectieve deelname in participatieve trajecten, kunnen er ongunstig aan toe zijn als hun belangen niet voldoende meegenomen worden in de invulling van het participatietraject.

Vormen en rollen

Initiatiefnemer

Betrokkenheid bij inwoners en maatschappelijke organisaties komt van twee kanten. Zo is het de bedoeling dat de gemeente beter weet wat er speelt in de samenleving en daar haar beleid op afstemt. Anderzijds wordt betrokkenheid van inwoners richting de gemeente gestimuleerd. Er zijn dus twee typen participatie in dit beleid:

- inwonersparticipatie: de gemeente vraagt inwoners mee te denken,
- overheidsparticipatie: inwoners of organisaties komen naar de gemeente met een idee of plan om te organiseren.

Het doel is om te komen tot een uniforme werkwijze, die voor zowel inwoners als organisaties bekend, helder en eenvoudig is. Hetzelfde geldt voor de interne ambtelijke organisatie.

Rollen van de gemeente

Rondom participatie moet rekening gehouden worden met de verschillende rollen van de gemeente. Voor inwoners is dit niet altijd duidelijk. Interne afstemming is belangrijk om verwarring te voorkomen.

- beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering of beleidsevaluatie
- toetsend/vergunningverlener

Binnen bepaald beleid of voor de ontwikkeling van beleid kunnen bepaalde kaders bestaan. Bij het participatietraject moeten deze bekend zijn om teleurstelling te voorkomen. Er moet ook altijd gekeken worden of er vanuit de toetsende rol van de gemeente kaders naar voren komen om rekening mee te houden.

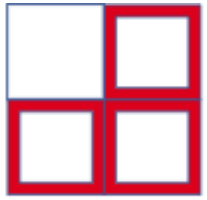
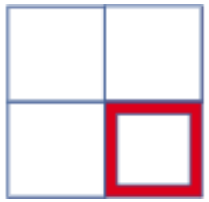
- volksvertegenwoordiger (raad)

Participatievormen

Het betrekken van inwoners en organisaties heeft invloed op de rollen van de raad en het college. Meer zeggenschap voor inwoners en organisaties, betekent dat de raad en het college meer moeten loslaten. Het is per vraagstuk afhankelijk hoeveel ruimte inwoners en organisaties krijgen. Dit wordt vooraf aan het participatietraject bepaald en gecommuniceerd.

De mate van invloed wordt mede bepaald aan de hand van de theorie van Deep Democracy, dat de diversiteit aan perspectieven in complexe maatschappelijke kwesties inkadert. Bij sommige trajecten liggen er al veel kaders en is er maar beperkte inspraak mogelijk. Andere trajecten hebben juist de ruimte om inwoners vanuit verschillende invalshoeken te bevragen. Op de volgende pagina is de inkadering van vraagstukken gevisualiseerd. In het toetsingskader wordt hier dieper op ingegaan.

Inkadering van het vraagstuk

	Idee	Niets staat nog vast	Open, verschillende invalshoeken	Open voor beïnvloeding	Open
	Suggestie	Duidelijk voornemen	Open, welkom om naar andere invalshoeken te kijken	Bereid om beïnvloed te worden	Samen besluit nemen
	Voorstel	Concreet uitgewerkt voorstel	Beperkte dialoog	Beperkte ruimte, op zoek naar zwaarwegende bezwaren	Besluit is vrijwel genomen
	Opdracht	Besluit is genomen	Geen dialoog, hoogstens de vraag wat anderen nodig hebben om tot actie over te gaan	Geen ruimte	Besluit is genomen

In uitvoering

Bij de voorbereiding en uitvoering van inwonersbetrokkenheid komen een aantal belangrijke vragen kijken die hier staan uitgewerkt.

Er moet antwoord zijn op welke stakeholders en partijen erbij betrokken zijn of moeten worden en in welke mate het gesprek nog open gevoerd kan worden of wordt beperkt door kaders.

Door het aflopen van de volgende vragen, wordt de uitvoering rondom inwonersbetrokkenheid concreter. Het helpt om vooraf helder te krijgen wat het doel van het traject is, hoe het traject eruit gaat zien en wat niet over het hoofd gezien mag worden.

In het toetsingskader (stappenplan) wordt dit nader uitgewerkt. Ook dit maakt helder of er geparticipeerd moet worden en wat dan de beste manier is.

Waarom?

Waarom de betrokkenheid van inwoners en organisaties bij de gemeente van belang is, hebben we aan het begin van dit beleid uitgelegd. Goed om te benoemen is dat elk traject om maatwerk vraagt. De aanpak kan dus verschillen, passend bij de situatie van dat vraagstuk.

Elk participatietraject heeft een specifiek doel. Dit is het vertrekpunt voor de initiatiefnemers en geeft aan waarom het initiatief tot participatie wordt genomen. Dat geeft meteen een stukje duidelijkheid aan iedereen.

- Wat is het doel van de participatie bij dit onderwerp?
- Waarom willen we hier inwoners en organisaties bij betrekken?
- Snappen alle andere betrokkenen waarom we dit doen, of kunnen we dat duidelijk aan hen uitleggen?
- Van welke participatievorm is hier sprake?

Wat?

Het is goed om stil te staan bij wat het participatietraject inhoudt voor betrokkenen en welke regels of kaders er al zijn:

- Wat zijn de ‘spelregels’ rondom de participatie in dit traject?
- Wat is de rol, het mandaat en de verantwoordelijkheid van de betrokkenen?
- Welke wederzijdse verwachtingen zijn er?
- Welke kaders zijn er al of worden verwacht om rekening mee te houden?
- Wat is de rol van de gemeente bij de participatie?

Wie?

Participatie staat of valt met het betrekken van de inwoners en organisaties die een belang hebben rondom het onderwerp. Het is dus goed om hierbij stil te staan voor de start:

- Wie is er extern betrokken bij de participatie? Wie heeft een belang rondom het onderwerp?
- Wie is intern betrokken bij de participatie? Welke teams moeten hierbij betrokken worden of op de hoogte gesteld worden?
- Hoe maken we de participatie toegankelijk voor verschillende groepen mensen?

Hoe?

Als bovenstaande vragen zijn beantwoord, dan kan er naar de uitvoering gekeken worden:

- Gaat de gemeente het participatietraject zelf begeleiden, of is er een externe partij bij gewenst?
- Welke methode past goed bij het doel en de doelgroep(en)?

Hoe nu verder?

2023

Lopende participatietrajecten

- Leren van lopende trajecten
  - G-gebied
  - Afval
  - Wijkwethouders
  - ...

2024

Beleidskader ontwikkelen

- Brede inventarisatie actueel onderzoek en beleid van andere gemeenten
- Leren van huidige praktijk van participatievormen in Zeewolde
- Rekening houden met Uitdaagrecht en Omgevingswet

2025

Toetsingskader (*handleiding*) ontwikkelen
Instrumenten inrichten

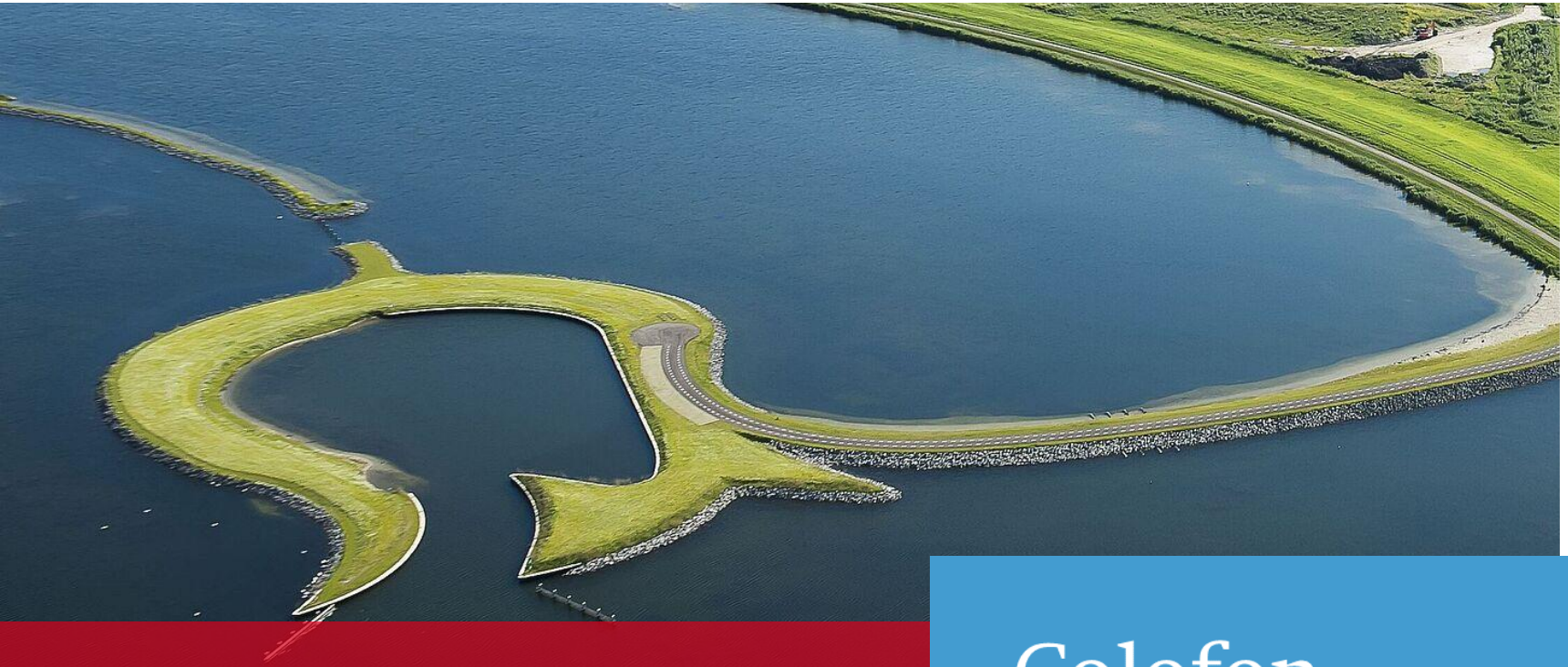
- Oppakken nieuwe trajecten volgens nieuwe beleid

- Communicatie (extern)
- Ambtelijke inbedding (intern)

2026

Inwonersbetrokkenheid in het DNA

- Inwonersbetrokkenheid in de gemeente is vanzelfsprekend
- Inwoners weten de gemeente te vinden bij initiatieven



Zeewolde

Colofon

Opgaveregisseur/adviseur:	Herald Voorneveld & Vera Rodenhuis
Portefeuillehouder:	Steven Scheffer